

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.362 du 9 janvier 2018

A. 217.916/XIII-7537

En cause :

PIRARD Nathalie,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence de MEEÛS, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

SANFILIPPO Carmelo,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 décembre 2015, Nathalie PIRARD demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal, du 28 octobre 2015 en ce qu'il lui refuse un permis d'urbanisme pour la régularisation d'un abri de jardin en bois en zone latérale et la construction de boxes pour chevaux en zone arrière.

II. Procédure

Par une requête introduite le 6 janvier 2017, Carmelo SANFILIPPO demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 26 janvier 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 novembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2017 à 09.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Gentsy GEORGE, loco M^e Laurence de MEEÛS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Célia HECQ, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Nathalie PIRARD est propriétaire d'un terrain sis à Herstal, rue des Coteaux, 21, cadastré 8^{ème} division, section B, n° 563l.

2. Le 29 novembre 2013, elle demande un permis d'urbanisme pour la construction de boxes pour deux chevaux et la pose d'une bordure "en L" en béton et

pour la régularisation de l'abri de jardin et de la modification du bow-window à l'arrière.

La demande précise qu'est sollicitée une dérogation à l'article 79 du règlement communal sur les bâtisses en ce qui concerne le mur mitoyen, établi à la limite de propriété mais de façon privative et en 20 centimètres d'épaisseur ainsi que pour l'implantation en zone de cours et jardins. Selon le formulaire de demande, il s'agirait d'un "procédé offrant des garanties mécaniques similaires à celles d'un mitoyen traditionnel" pour les murs des boxes et il s'agirait de maintenir la largeur totale de la parcelle voisine, utilisée par le fermier exploitant comme accès à la prairie située à l'arrière.

3. Le dossier étant incomplet, l'architecte de la requérante transmet les compléments qui sont reçus à l'administration les 14 mai et 11 juin 2014. La commune délivre un accusé de dossier complet de demande le 29 septembre 2014.

4. Une enquête publique est organisée du 7 au 21 octobre 2014. Six lettres de réclamations sont déposées, dont celle de l'intervenant.

5. La commission communale d'aménagement du territoire et de la mobilité émet, le 22 octobre 2014, un avis défavorable sur le projet.

6. Le collège communal en sa séance du 1^{er} décembre 2014 décide "d'émettre un avis favorable conditionnel" sur la demande de permis.

7. Le 24 février 2015, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable pour les boxes et l'abri, mais favorable pour l'extension de l'habitation et la pose de la bordure en béton "en L". La lecture de l'avis permet de comprendre que l'extension de l'habitation pour laquelle l'avis est favorable est l'abri de jardin litigieux.

Le fonctionnaire délégué y indique notamment que la construction de boxes est située dans une zone non affectée, que le projet est contraire à l'article 33 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et n'est pas admissible en zone d'aménagement communal concerté (ZACC).

8. Le 26 mai 2015, le collège communal de Herstal refuse le permis d'urbanisme pour la construction des boxes à chevaux. En revanche, il l'octroie pour la pose de la bordure et pour la régularisation de l'abri de jardin et de la modification de la façade arrière (bow-window).

9. Le 1^{er} juillet 2015, le conseil de la requérante introduit un recours administratif auprès du ministre contre la décision du collège communal. Le recours est réceptionné le 3 juillet 2015.

10. Le 28 octobre 2015, le ministre octroie partiellement le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, rédigé comme suit :

" [...]

Considérant que Madame Nathalie PIRARD a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 4041 MILMORT, rue des Coteaux, 21, cadastré 8^{ème} division section B numéro 563 L, ayant pour objet la transformation d'un bow-window en façade arrière de l'habitation, la construction d'un abri de jardin en bois en zone latérale, la pose d'une bordure de soutènement en béton en zone de recul à rue et la construction de boxes pour chevaux en zone arrière de jardin;

Considérant que le Fonctionnaire délégué a refusé la dérogation sollicitée pour les boxes de chevaux et accordé les dérogations pour la modification du bow-window et la pose de la bordure de soutènement;

Considérant qu'en date du 26 mai 2015, le Collège communal de Herstal a refusé le permis d'urbanisme pour la construction des boxes pour chevaux et octroyé le permis d'urbanisme pour la pose de la bordure de soutènement, pour la régularisation de l'abri de jardin et pour la modification du bow-window en façade arrière;

Considérant que la décision du Collège communal a été envoyée à la demanderesse le 3 juin 2015;

Considérant que Monsieur Benoît LECARTE, Avocat, agissant pour le compte de la demanderesse, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 1^{er} juillet 2015, réceptionné le 03 juillet 2015; qu'il a été introduit dans les formes et les délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant que l'audition a eu lieu le 5 août 2015;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 5 août 2015, un avis défavorable (cfr annexe 1);

Considérant que Monsieur Jean-François JEUNEHOMME, Avocat, agissant pour le compte de la demanderesse, a envoyé une lettre de rappel en date du 23 septembre 2015; que celle-ci a été réceptionnée par le Gouvernement wallon en date du 29 septembre 2015;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 23 octobre 2015, une proposition d'octroi partiel du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« Considérant que le bien est situé en zone d'habitat sur une profondeur de 50,00 m au départ de la voirie et en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) pour le solde au plan de secteur de Liège, adopté par l'arrêté de

l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en aire semi-rurale d'extension de village (2.2) sur une profondeur de 50,00 m au départ de la voirie et en aire de réserve foncière immunisée (4.1 - ZACC5) pour le solde au règlement communal d'urbanisme (RCU) approuvé par l'arrêté ministériel du 27 mai 2014;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat dont le caractère rural est à maintenir et affirmer (MILMORT - 15 à 25 logements/ha) dans un périmètre d'intérêt biologique à maintenir et protéger au schéma de structure communal adopté par le conseil communal du 28 novembre 2013;

Considérant que le bien est situé dans le périmètre d'application du règlement sur les bâtisses de la ville de Herstal approuvé en date du 5 septembre 1980;

Considérant que la demande vise la régularisation de la transformation d'un bow-window en façade arrière de l'habitation et de la construction d'un abri de jardin en bois en zone latérale; que la demande vise aussi la pose d'une bordure de soutènement en béton en zone de recul à rue et la construction de boxes pour chevaux en zone arrière de jardin;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement;

Considérant qu'au vu de cette notice et au regard des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2 du Livre I^{er} du Code de l'environnement tel que modifié par le décret du 10 novembre 2006 précité, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement; qu'une étude d'incidence n'était donc pas requise;

Considérant que la jurisprudence du Conseil d'État ainsi que la doctrine établissent que le Gouvernement a, dans le respect des prescriptions urbanistiques en vigueur, une compétence non liée par le contenu du recours, ce qui lui permet de considérer le projet dans son ensemble, même si le recours dont il est saisi est dirigé contre une partie de la décision;

Considérant que la décision de l'autorité ne peut cependant pas être infléchie par la politique du fait accompli;

Considérant que la transformation du bow-window en façade arrière s'intègre correctement au cadre bâti existant tant par son gabarit que par les matériaux utilisés en parement comme en toiture; qu'elle peut dès lors être autorisée;

Considérant que la pose d'une bordure de soutènement sous forme de L en béton en zone de recul à rue est justifiée vu la différence de niveau existante entre le chemin d'accès au garage du demandeur et celui en contrebas et directement attenant aménagé sur la propriété voisine; que ces profils en béton seront totalement implantés sur la propriété du demandeur conformément au plan;

Considérant que l'abri de jardin en bois tel que réalisé et les boxes pour chevaux tels que projetés, tous deux implantés à la limite de propriété, dérogent au règlement communal sur les bâtisses en ce qui concerne :

- la nature et l'épaisseur de leur mur latéral droit implanté à la limite de propriété (article 79);

Considérant en outre que l'abri de jardin en bois déroge au règlement communal d'urbanisme en ce qui concerne :

- la pente de la toiture qui est inférieure à la valeur minimale requise (30°);
- le matériau de toiture (plexiglas) non conforme;

Considérant qu'en ce qui concerne le repérage, la pièce n° 6 annexée à la motivation des avocats JEUNEHOMME et LECARTE, n'est qu'une copie d'un «zonage» officieux que la DGO4 - Direction Juridique, des Recours et du Contentieux, a reconsidéré;

Considérant que le Collège localise les boxes en zone d'aménagement communal concerté (ZACC); que l'analyse du Fonctionnaire délégué est identique en ce qu'il expose que : «la construction de boxes est située dans une zone non affectée» et contraire à l'article 33 relatif à la zone d'aménagement communal concerté (ZACC);

Considérant que les boxes pour chevaux s'implantent pour partie en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) au plan de secteur; que le plan d'implantation de l'architecte, en ce qu'il figure la limite de la zone d'habitat, n'est pas exact;

Considérant que l'article 33 du Code prévoit que :

« L'affectation de la zone d'aménagement communal concerté est déterminée en fonction de la localisation, du voisinage, de la proximité de zones d'initiatives privilégiées visées à l'article 174 et de noyaux d'habitat visés au Code du logement, de la performance des réseaux de communication et de distribution, des coûts induits par l'urbanisation à court, moyen et à long terme, ainsi que des besoins de la commune et de l'affectation donnée à tout ou partie de toute zone d'aménagement communal concerté située sur le territoire communal concerné et sur les territoires communaux limitrophes si elle existe»;

Considérant que la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) n'est pas mise en œuvre;

Considérant que l'article 111, alinéa 1^{er}, du Code prévoit que :

« Les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction (...). La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit (...) doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage»;

Considérant que l'article 113 du Code dispose que :

« Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation :
1° aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination de la zone considérée et les options urbanistiques ou architecturales (...);

Considérant que l'article 114 du Code stipule que :

« Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à

titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o.

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le Collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par la Gouvernement ou le fonctionnaire délégué»;

Considérant que l'enquête publique réalisée a donné lieu à six lettres de réclamations; qu'en outre elle n'a pas visé la dérogation au plan de secteur engendrée par l'implantation partielle en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) des boxes pour chevaux, ni les dérogations au RCU engendrées par l'abri de jardin en bois;

Considérant l'avis défavorable de la Commission consultative communale d'aménagement du territoire émis en date du 29 octobre 2014 et libellé comme suit :

« (...) Remarques :

- proximité des boxes par rapport aux habitations voisines (- 50 mètres);
- volume du bâtiment pour uniquement 2 chevaux;
- pas d'accès direct sur le terrain (doit passer par chez le voisin);
- les odeurs provoquées par l'exploitation (...);»;

Considérant la motivation avancée par l'avocat représentant le demandeur dans son courrier du 1^{er} juillet 2015 et qui repose essentiellement sur les éléments suivants :

- les boxes pour chevaux sont erronément situés dans les limites de la ZACC;
- le demandeur a acquis le bien en considération des informations fournies par la commune suivant lesquelles le bien était situé en zone d'habitat ainsi que des informations fournies par le vendeur suivant lesquelles les constructions érigées étaient conformes aux lois et règlements en matière d'urbanisme;

Considérant que la Commission d'avis stipule dans son avis que :

« (...) Compte tenu de ce qu'il ressort du document transmis par la DGO4 à la Commission que les boxes pour chevaux sont partiellement inscrits en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur; que la demande est contraire à la destination principale de la zone telle que définie à l'article 33 du Code; que manifestement, les actes et travaux projetés ne rencontrent aucun des mécanismes permettant de s'écarter de la norme en vigueur; qu'il est dès lors légalement impossible d'accorder le permis d'urbanisme sollicité; qu'il y a lieu de revoir l'implantation des boxes»;

Considérant, en effet, que la construction des boxes pour chevaux ne constitue pas une transformation, un agrandissement ou une reconstruction de bâtiments ou installations existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou précédemment autorisés; qu'aucun processus dérogatoire n'est dès lors applicable en l'espèce; que cette construction ne peut être autorisée;

Considérant en outre à titre informatif que les conditions sectorielles relatives à la détention d'équidés (implantation à plus de 20,00 m d'une habitation de tiers) ne permettent pas un recul des boxes pour chevaux en zone d'habitat comme le préconise la Commission;

Considérant, enfin, que l'abri de jardin en bois, tant par son profil particulier (très faible pente de toiture, rejet des eaux de toiture à limite de propriété), que par les matériaux utilisés en parement (bardage très sommaire en bois) comme en toiture (plexiglas), forme une construction peu cohérente et peu harmonieuse; que pareil ouvrage ne s'intègre pas au cadre bâti environnant; que son impact dans le paysage local est peu favorable; qu'il ne peut dès lors être autorisé;

Considérant que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; que le caractère exceptionnel s'analyse comme la nécessité de chercher à appliquer la norme à laquelle il est envisagé de déroger;

Considérant que, par leur nombre ou leur ampleur, les dérogations ne peuvent vider de leur substance les normes auxquelles il est prévu de déroger; qu'une dérogation se justifie pour la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis»;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant que, pour les motifs qui précèdent, il y a lieu de délivrer le permis d'urbanisme pour la transformation du bow-window en façade arrière de l'habitation (régularisation autorisée) ainsi que pour la pose d'une bordure de soutènement en béton en zone de recul à rue et de refuser le permis d'urbanisme sollicité pour la construction de l'abri de jardin en bois en zone latérale (régularisation refusée) ainsi que pour la construction des boxes pour chevaux en zone arrière;

DECIDE :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme, sollicité par Madame Nathalie PIRARD, est :

- REFUSE pour :
 - pour la construction de l'abri de jardin en bois en zone latérale (régularisation refusée);
 - la construction des boxes pour chevaux en zone arrière
- OCTROYE pour
 - la transformation du bow-window en façade arrière de l'habitation (régularisation autorisée);
 - pour la pose d'une bordure de soutènement en béton en zone de recul à rue".

Le permis est notifié, notamment au conseil de la partie requérante, par courrier recommandé à la poste le 29 octobre 2015.

IV. Le premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante prend un premier moyen de la violation "des articles 25, 33, 35, 111, 113 et 114 du CWATUPE et des principes généraux de bonne administration, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Elle précise que les boxes pour chevaux sont localisés en ZACC et non en zone d'habitat.

Elle soutient que ce projet est admissible en ZACC bien qu'un rapport urbanistique et environnemental (RUE) n'ait pas été préalablement adopté dès lors que ces boxes relèvent des fonctions non urbanisables. Elle fait valoir en effet que ces boxes sont admissibles dans la zone d'affectation non urbanisable qu'est la zone agricole, soit comme éléments d'une activité d'élevage et de dressage, soit comme petits abris pour animaux. Elle soutient qu'il s'agit en l'espèce d'un petit abri pour animaux de 47,60 m² (et de 89,60 m² en comptant l'auvent). Il s'ensuit, selon elle, que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait le rejeter en considérant qu'il n'était pas conforme à la destination de la zone, qu'il n'y avait pas lieu d'envisager les dérogations réglées aux articles 111, 113 et 114 du Code et que le projet devait être apprécié au regard du bon aménagement des lieux. Elle invoque aussi une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse soutient que, dès lors que le projet de boxes pour chevaux est situé en ZACC et qu'aucun RUE n'a été adopté pour cette zone, il convient de considérer que la ZACC ne peut être mise en œuvre.

Elle précise que seules les installations et activités spécifiques aux zones non urbanisables peuvent être autorisées sans adoption préalable d'un RUE.

Elle estime qu'en l'espèce, en ce qui concerne la dérogation, l'acte attaqué relève que l'avis d'enquête publique n'a pas visé la dérogation au plan de secteur engendrée par l'implantation partielle en ZACC des boxes et les dérogations au R.C.U. relatives par l'abri de jardin en bois. Elle ajoute encore que l'auteur de l'acte attaqué relève à bon droit que la construction des boxes ne constitue pas une transformation, un agrandissement ou une reconstruction de bâtiment ou

d'installation existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou précédemment autorisé. Elle en conclut donc qu'aucun processus dérogatoire n'est applicable.

C. La requête en intervention

Dans sa requête, la partie intervenante conteste l'intérêt de la requérante au moyen. Elle fait valoir que, conformément à l'article 3, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention d'équidés, la délivrance d'autorisation d'une exploitation de détention d'équidés à moins de vingt mètres d'une habitation est interdite. Elle estime que tel est bien le cas en l'espèce, les plans de la demande étant erronés de ce point de vue et les cotes y rapportées étant manifestement inexacts.

Elle prétend que son habitation est à moins de vingt mètres des boxes : son habitation se prolonge par une terrasse, qui fait partie de l'habitation puisqu'il s'agit d'une partie construite figurant au permis d'urbanisme et d'un espace de vie, même s'il est situé à l'extérieur.

De même, selon elle, il n'est pas tenu compte de la véranda d'une autre habitation (au n° 17 de la rue), laquelle ne figure pas sur les plans. Or, selon la partie intervenante, l'existence de cette véranda implique que l'habitation du n° 17 se trouve à une distance inférieure à vingt mètres des boxes projetés.

Elle en conclut que, quand bien même le permis serait délivré, il serait impossible d'y loger des chevaux puisque cette détention d'équidés serait contraire à l'arrêté du 21 décembre 2006, précité. A ses yeux, il s'ensuit que la requérante n'a aucun intérêt à obtenir un permis pour la construction de ces boxes.

Elle fait ensuite valoir que, lorsqu'aucun RUE n'a été adopté pour une ZACC, l'autorité n'a pas fait de choix définitif quant à son affectation et dispose encore de la possibilité de rendre la zone urbanisable. Elle en infère qu'une dérogation s'impose pour autoriser le projet.

En outre, elle expose que, même s'il pouvait être considéré que la demande porte sur une zone agricole, le recours au mécanisme dérogatoire était nécessaire. En effet, selon elle, la prise en pension de chevaux ne ressortit pas à l'agriculture, la requérante n'est ni agricultrice, ni productrice et le projet n'est pas relatif à un élevage.

Elle prétend encore que les boxes projetés, d'une surface de 47,6 m² et de 89,6 m² avec l'auvent, ne peuvent être considérés comme un petit abri pour animaux.

D. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante observe que la partie adverse ne conteste pas qu'une activité spécifique à une affectation en zone non urbanisable pourrait être autorisée, bien qu'un RUE n'ait pas été adopté.

Elle précise qu'il n'y a pas lieu en l'espèce d'appliquer un mécanisme dérogatoire non pas parce que les conditions de la dérogation ne seraient pas remplies, mais parce que le projet est conforme au plan de secteur.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit :

- il n'est pas possible d'admettre que la ZACC peut être mise en œuvre au stade de la délivrance d'un permis d'urbanisme pour des boxes pour chevaux alors qu'au stade de la demande de permis d'urbanisme, l'autorité n'a pas tous les éléments en main pour décider de la mise en œuvre de la ZACC,
- l'affectation de la zone d'aménagement communal concerté doit être déterminée en fonction de la localisation, du voisinage, de la proximité de zones d'initiative privilégiée visées à l'article 174 et de noyaux d'habitats au Code du logement, de la performance des réseaux de communication et de distribution, des coûts induits par l'urbanisation à court, moyen et long termes, ainsi que des besoins de la commune et de l'affectation à tout ou partie de toute zone d'aménagement communal concerté située sur le territoire communal concerné et sur les territoires communaux limitrophes s'ils existent,
- dès lors que la ZACC n'est pas encore mise en œuvre au stade de la demande de permis d'urbanisme, l'autorité administrative n'avait pas à examiner la possibilité que le projet soit conforme à l'une ou l'autre destination non urbanisable visée à l'article 25, alinéa 3, du CWATUP et notamment par rapport aux affectations possibles en zone agricole et se devait bien d'examiner les conditions de dérogation,
- la jurisprudence ne peut être appliquée par analogie dans le cas présent dès lors que l'autorité ne s'est pas prononcée sur le maintien de la ZACC à des affectations visées à l'article 25, alinéa 3, du CWATUP et que l'autorité communale ne s'est pas prononcée au stade de la délivrance du permis sur cette question,
- le ministre ne pouvait dès lors pas examiner la possibilité que le projet soit conforme à l'une ou l'autre destination non urbanisable visée à l'article 25, alinéa 3, du CWATUP, mais devait constater l'absence de mise en œuvre de la ZACC comme il l'a fait.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante maintient sa contestation de l'intérêt de la partie requérante au moyen. Elle soutient que le Conseil d'État peut examiner la légalité de la demande au regard de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006, précité.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante conteste l'erreur dans les plans dénoncée par la partie intervenante. Elle constate que celle-ci ne dépose elle-même pas de plans d'architecte ou de géomètre, ni même de mesures en sens contraire.

IV.2. Examen

Sur l'intérêt au moyen

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

- " Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

L'article 3, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention d'équidés dispose comme suit :

- " Tout nouveau bâtiment ou toute nouvelle infrastructure d'hébergement d'animaux ne peut être implanté à moins de :

[...]

2° 20 mètres d'une habitation de tiers lorsque le nombre d'équidés hébergés dans ce bâtiment ou dans cette infrastructure est inférieur ou égal à 50".

Dans le système actuel d'articulation des polices administratives de l'environnement et de l'urbanisme, à défaut de démonstration que le projet est un projet mixte au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'impossibilité éventuelle d'installer des chevaux dans les boxes litigieux, sur la base des conditions intégrales ou sectorielles, quand bien même elle serait établie, n'aurait pas d'effet sur la légalité du permis d'urbanisme. *A fortiori*, elle ne serait pas de

nature à priver le demandeur de permis de la possibilité de soulever un moyen à l'encontre d'un refus de permis pour son projet.

L'intérêt de la requérante au moyen est établi.

Sur le fond

L'autorité doit procéder à l'examen de la conformité d'un projet à l'affectation prévue au plan de secteur. Elle doit pour cela qualifier le projet au regard des dispositions du Code qui règlent les conditions d'utilisation de la zone. Cette opération de qualification est soumise au contrôle complet de la légalité par le Conseil d'État. Une fois la conformité du projet au zonage établie par l'autorité compétente, il lui revient encore d'apprécier la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux.

En l'espèce, il n'est plus contesté que les boxes litigieux sont situés en ZACC. Le moyen invite à vérifier que la partie adverse a régulièrement procédé à l'opération de qualification du projet au regard de la destination de la ZACC.

L'article 33 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), tel qu'applicable au cas d'espèce, dispose notamment comme suit :

" De la zone d'aménagement communal concerté.

§ 1^{er}. L'affectation de la zone d'aménagement communal concerté est déterminée en fonction de la localisation, du voisinage, de la proximité de zones d'initiatives privilégiées visées à l'article 174 et de noyaux d'habitat visés au Code du logement, de la performance des réseaux de communication et de distribution, des coûts induits par l'urbanisation à court, à moyen et à long terme, ainsi que des besoins de la commune et de l'affectation donnée à tout ou partie de toute zone d'aménagement communal concerté située sur le territoire communal concerné et sur les territoires communaux limitrophes si elle existe.

§ 2. Lorsque la mise en œuvre d'une zone ou partie de zone d'aménagement communal concerté porte sur une ou plusieurs affectations visées à l'article 25, alinéa 2, elle est subordonnée à l'adoption par le conseil communal, soit d'initiative, soit dans le délai qui est imposé par le Gouvernement, du rapport urbanistique et environnemental visé à l'article 18^{ter} et à son approbation par le Gouvernement. Le rapport urbanistique et environnemental, dont le collège communal ou, le cas échéant, le Gouvernement fixe l'ampleur et le degré des informations, contient : [...]".

Cette disposition établit que la mise en œuvre d'une ZACC n'est pas subordonnée à l'adoption d'un RUE lorsqu'elle ne porte pas sur une ou plusieurs affectations visées à l'alinéa 2 de l'article 25 du Code. En d'autres termes, une ZACC peut être mise en œuvre sans adoption préalable d'un RUE quand la finalité du projet

correspond à une ou plusieurs affectations relevant d'une zone non destinée à l'urbanisation aux plans de secteur.

En l'espèce, la partie adverse a radicalement rejeté le projet pour défaut de mise en œuvre de la ZACC sans examiner la conformité du projet à l'une ou l'autre fonction d'une zone non destinée à l'urbanisation visée à l'article 25, alinéa 3, du CWATUP et, notamment, aux affectations possibles en zone agricole définie à l'article 35 du même Code.

Ce faisant, l'acte attaqué viole les articles 33 et 35 du CWATUP.

Le premier moyen est fondé.

V. Le second moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante prend un second moyen de la "violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratif et des principes de bonne administration".

La partie requérante rappelle tout d'abord que le collège communal avait initialement octroyé le permis pour la régularisation de l'abri de jardin, sur la base notamment de l'avis favorable du fonctionnaire délégué et que la partie adverse a ensuite refusé le permis pour l'abri de jardin.

Elle estime que rien dans l'acte attaqué ne permet de comprendre les motifs pour lesquels la partie adverse a refusé le permis sur ce point, alors que le collège et le fonctionnaire délégué s'étaient prononcés favorablement, que l'acte attaqué n'expose pas pourquoi la construction est "peu cohérente et peu harmonieuse", "ne s'intègre pas au cadre bâti environnant" ou pourquoi "son impact dans le paysage local est peu favorable".

Elle conclut en justifiant de son intérêt au moyen, en ce que si la partie adverse avait correctement appliqué les dispositions légales, elle aurait délivré le permis pour la régularisation de l'abri de jardin.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse observe que le moyen critique l'appréciation de l'autorité quant au bon aménagement des lieux, sans démontrer une erreur manifeste d'appréciation.

Elle se réfère à la motivation formelle de l'acte attaqué et y voit des précisions concrètes qui expliquent pourquoi l'abri n'est pas régularisable tant son impact dans le paysage local est peu favorable. A ses yeux, ces précisions permettent au destinataire de l'acte attaqué de comprendre les raisons pour lesquelles le permis ne peut être délivré.

C. La requête en intervention

La partie intervenante fait valoir que la motivation de l'acte attaqué est très claire. Elle estime qu'il s'agit d'une appréciation souveraine de l'auteur de l'acte attaqué, l'erreur manifeste d'appréciation n'étant pas visée au moyen.

D. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante précise que la prétendue motivation, tout à fait lacunaire, apportée par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne peut pallier l'insuffisance de la motivation formelle qui aurait dû se trouver dans l'acte.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient l'argumentation développée dans son mémoire en réponse.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante se réfère à sa requête et à son mémoire en intervention.

G. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante estime que "la prétendue motivation - de toute manière lacunaire - apportée par la partie adverse dans son mémoire en réponse est tardive et ne peut pallier l'insuffisance de la motivation

formelle qui aurait dû se trouver dans l'acte, et être le résultat d'un examen minutieux du dossier, *quod non*".

V.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

L'obligation de motivation formelle n'implique toutefois pas que l'autorité indique les motifs de ses motifs.

L'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose à la condition que, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction. La ligne de conduite doit toutefois émaner de la même autorité et il n'y a pas de rupture de ligne de conduite à justifier quand le gouvernement agissant comme autorité de recours s'écarte de la position constamment suivie par l'autorité communale.

En l'espèce, le refus litigieux est spécialement motivé comme suit en ce qui concerne l'abri de jardin :

- " Considérant, enfin, que l'abri de jardin en bois, tant par son profil particulier (très faible pente de toiture, rejet des eaux de toiture à limite de propriété), que par les matériaux utilisés en parement (bardage très sommaire en bois) comme en toiture (plexiglas), forme une construction peu cohérente et peu harmonieuse; que pareil ouvrage ne s'intègre pas au cadre bâti environnant; que son impact dans le paysage local est peu favorable; qu'il ne peut dès lors être autorisé".

La partie adverse motive ainsi son refus de manière suffisante en exposant pourquoi l'abri de jardin ne s'intègre pas dans le cadre bâti environnant. Exiger une motivation formelle plus approfondie revient à exiger de la partie adverse qu'elle indique le motif de ses motifs.

La circonstance que le fonctionnaire délégué et le collège communal se sont prononcés en faveur de la régularisation de l'abri de jardin ne constitue pas une ligne de conduite qui lierait l'appréciation de la partie adverse.

Enfin, aucune erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse n'est formellement dénoncée dans le moyen. Elle n'est pas non plus établie par la partie requérante.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Demande d'annulation partielle

VI.1. Thèses des parties

A. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse observe que l'acte attaqué emporte le refus du permis d'urbanisme pour la construction de l'abri de jardin en bois en zone latérale et la construction des boxes pour chevaux en zone arrière.

Elle demande que, si le second moyen n'est pas fondé, l'annulation ne soit prononcée qu'en tant que l'acte attaqué refuse la construction des boxes pour chevaux en zone arrière.

Elle fait valoir que les deux objets sont bien distincts et éloignés géographiquement l'un de l'autre. Elle sollicite une annulation partielle de l'acte attaqué en tant qu'il porte sur la construction des boxes pour chevaux en zone arrière.

B. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante s'exprime comme suit :

" La partie adverse sollicite l'annulation partielle de l'acte attaqué dès lors que les deux moyens à la présente requête seraient relatifs à des objets distincts.

Or les deux objets de l'acte attaqué, à savoir d'une part les boxes pour chevaux et d'autre part, l'abri de jardin, ne sont pas totalement indissociables.

En effet, l'avis du Fonctionnaire délégué, auquel il est fait référence dans le second moyen, est favorable à l'abri de jardin et défavorable aux boxes pour chevaux et l'objet du second moyen est précisément la motivation lacunaire de l'acte en réponse à cet avis sur ces deux points.

Par ailleurs, tant l'abri de jardin que les boxes à chevaux font partie du même projet d'ensemble, à savoir l'aménagement des extérieurs de l'habitation de la requérante.

Il convient dès lors d'annuler l'ensemble de l'acte attaqué".

VI.2. Examen

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif, lorsque celle-ci équivaldrait à la réformation de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, dès lors que la ou les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit.

Les critiques de l'acte attaqué contenues dans la requête ne sont fondées que relativement à la décision de refus d'autorisation de "la construction des boxes pour chevaux en zone arrière".

Il ressort du dossier de la demande que les demande relatives, d'une part, à l'abri de jardin et, d'autre part, aux boxes pour chevaux sont nettement distinctes tant par leur objet que par l'emplacement.

Il s'ensuit que l'annulation de l'acte attaqué peut être limitée au refus de permis en ce qui concerne "la construction des boxes pour chevaux en zone arrière".

VII. L'indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie adverse.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ETAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du 28 octobre 2015, relatif à une demande de permis d'urbanisme introduite par Nathalie PIRARD pour la transformation d'un bow-window en façade arrière de l'habitation, la construction d'un abri de jardin en bois en zone latérale, la pose d'une bordure de soutènement en béton en zone de recul à rue et la construction de boxes pour chevaux en zone arrière de jardin sur un bien sis à Milmort, rue des Coteaux, 21, cadastré 8^{ème} division, section B, numéro 563l, en ce que le permis d'urbanisme est refusé pour la construction des boxes pour chevaux en zone arrière.

La demande est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le neuf janvier deux mille dix-huit par :

Simone GUFFENS,
Michel PÂQUES,
Anne-Françoise BOLLY,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.